

I ¿TIENE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA TODAVÍA ALGÚN SENTIDO? LECCIONES DE Y PARA AMÉRICA LATINA

DOES CITIZEN PARTICIPATION STILL MAKE SENSE? LESSONS FROM AND FOR LATIN AMERICA

MICAELA MOREIRA / CECILIA SCHNEIDER

Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina

micaelaf.moreira@gmail.com y cschneider@undav.edu.ar

A casi 30 años del primer experimento de participación ciudadana institucional que se llevó a cabo en América Latina en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), pareciera que la pregunta que da título a estas notas se manifiesta de modo evidente e ineludible. Parafraseando a Hannah Arendt en su cuestionamiento por el sentido de la política frente al abismo de los totalitarismos que imperaron en el siglo xx, debemos preguntarnos cuál es la misión y el fin de la participación ciudadana en las democracias actuales y reales de nuestro tiempo en la región.

Quizás no podamos dar una respuesta concluyente, pero el camino andado por más de 1.700 gobiernos locales en más de 40 países de todos los continentes —registrados en un estudio realizado por Cabannes en 2004 y reeditado en 2015—, nos sitúa en condiciones de extraer una serie de lecciones aprendidas a través de estos años de intensa experimentación de nuevas formas de participación. Y es precisamente este el objetivo de estas páginas, visitar y discutir las principales enseñanzas de los mecanismos de la democracia participativa realmente existen-

te, porque aunque la libre elección de los gobernantes constituya un rasgo esencial de los regímenes democráticos representativos, la participación ciudadana ha demostrado ser mucho más que el mero ejercicio del sufragio. En una democracia participativa, la participación ciudadana es el medio que permite la expresión efectiva de la voluntad general y al mismo tiempo viabiliza la creación de ámbitos en los que los ciudadanos pueden llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y discusión pública. Sin embargo autores como Carole Pateman han advertido que la simple existencia de espacios deliberativos, no es suficiente para caracterizar a las democracias como “participativas”. Esto se explica por la incidencia —en ocasiones determinante— que tienen algunos aspectos estructurales o características institucionales de cada sociedad sobre sus instancias deliberativas. Es necesario valorar correctamente la importancia que tienen los sistemas políticos en tanto contexto específico en el que los foros de deliberación pueden desarrollarse, puesto que una estructura de autoridad no-democrática puede opo-

ner serias resistencias a un desarrollo pleno de los mecanismos de participación. De esta manera, su revisión nos introduce y actualiza el debate sobre la democratización de la democracia.

Durante la tercera ola de democratización en los países del sur —iniciada a fines de los setenta y que se intensifica en los noventa—, surge lo que algunos autores hemos dado en llamar la “participación ciudadana institucional” (en adelante PCI) que refiere mayormente a la implementación de mecanismos de tipo participativo en los gobiernos locales. Inicialmente las políticas de participación ciudadana fueron promovidas por gobiernos de centro izquierda y tanto el color político como las crisis institucionales que atravesaron los países de la región al finalizar el siglo xx fueron considerados variables potentes para explicar el surgimiento de tantos casos de incidencia ciudadana en la vida y la gestión de las ciudades. En América Latina se registran una gran variedad de experiencias de mecanismos de participación ciudadana entre los que suelen destacarse aquellos de tipo semirrepresentativo con instancias deliberativas como el presupuesto participativo, los consejos vecinales, los planes de actuación municipal, las audiencias públicas o cabildos abiertos.

Uno de los primeros mecanismos implementados en Argentina fue el presupuesto participativo (en adelante PP) en las ciudades de Rosario (provincia de Santa Fe) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2002, al calor de innumerables asambleas ciudadanas que la crisis de gobernabilidad de 2001 había generado. Desde entonces, este y otros mecanismos se han expandido a la mayoría de las provincias: un relevamiento

propio realizado en 2012 sobre un conjunto de 21 ciudades argentinas —que incluye capitales provinciales y ciudades del conurbano bonaerense— nos reveló la ejecución de 117 experiencias. Actualmente, los mecanismos más implementados por los municipios del país son los consejos (sectoriales y/o territoriales y/o vecinales); en segundo lugar, los planes participativos en sus distintas modalidades más y menos tradicionales (planes estratégicos, planes del delito y planes urbanos) y luego se ubican los presupuestos participativos, los foros ciudadanos y las audiencias públicas (en ese orden). Por tanto, resalta que este tipo de prácticas es cada vez más habitual en la vida democrática local. Tanto es así que de los 21 municipios, la mayoría (12 casos) declara haber realizado más de seis experiencias en los últimos años de gobierno (último mandato) y en cinco, menos de seis experiencias.

Como mencionamos al comienzo, el sistema político en que se insertan estos mecanismos puede ser determinante en su funcionamiento; la evolución del PP en Buenos Aires da cuenta de ello: la asunción en 1996 de una coalición de centro izquierda, el Frente País Solidario (FREPASO) dio comienzo a un proceso renovador de descentralización política y promoción de PCI. Por otro lado, si bien la Constitución local estableció desde su sanción el “carácter participativo del presupuesto” y que los procedimientos para ello deberían ser fijados por ley; la reglamentación del PP aún no ha sido aprobada. Desde 2002 la implementación del mecanismo se realizó de manera flexible con un nivel de participación que varió entre 4.500 y 14.000 personas hasta 2006, estancándose en los ciclos posterior-

res. A fines de 2007 el partido Proyecto Republicano (PRO), de centro derecha, asumió el gobierno de la ciudad en franca oposición al gobierno nacional. Desde entonces y durante su segundo y tercer mandato –el PRO fue reelecto en 2011 y 2015– el PP experimentó distintas modificaciones que han ido desvirtuando su carácter deliberativo y democrático hasta casi desaparecer. Luego de varios años sin actividad, en 2014, un juez de la ciudad de Buenos Aires dictó un fallo por el que obligaba al gobierno local a incluir la opinión y participación ciudadana en el diseño del presupuesto. Si bien la intención del juez buscaba que se respetara el espíritu original del PP, como resultado, el mecanismo se vio reducido a una encuesta online de proyectos preelaborados desde el gobierno local.

El caso del PP en Rosario resulta interesante como contraste; al igual que en la capital porteña, hubo un proceso de descentralización que antecedió su creación y también se encontró fuertemente asociado a la situación de crisis de representatividad que atravesaba toda la clase política argentina. Sin embargo, la implementación de este mecanismo no ha sufrido mayores transformaciones desde su despunte en 2002. Algunos aspectos que ayudan a entender la continuidad y calidad del PP en esta ciudad son la permanencia en el gobierno municipal (hasta el presente) del partido que le dio origen en 2002 –Partido Socialista–, la presencia de factores estructurales como la existencia de una oficina municipal destinada a organizar los mecanismos participativos –con fondos asignados en el presupuesto para cumplir sus funciones– y la existencia de normativa municipal específica que

obliga al gobierno local a implementarlo. El peso específico de estos factores aumenta si tenemos en cuenta que se replican en otros municipios en los que la aplicación de mecanismos de participación ciudadana también se ha sostenido en el tiempo como en los casos de Morón y Córdoba.

Otro elemento compartido por Rosario y Morón (que implementan regularmente estos mecanismos y registran un crecimiento sostenido de participantes a lo largo del tiempo) es la red institucional municipal que se genera a través de la intervención de otras administraciones en las distintas fases del proceso participativo. Si bien este elemento no se encuentra presente en la ciudad de Córdoba, en los otros dos municipios intervienen, más allá de la oficina coordinadora, otras dependencias municipales por lo general todas con rangos de secretarías o subsecretarías de áreas de políticas sectoriales. Las distintas áreas articulan acciones desde el inicio en la planificación de la participación, y en las diferentes instancias hasta la ejecución y posterior evaluación de los proyectos de los ciudadanos.

Fuera de Argentina, las ciudades de Bogotá, Caracas y Montevideo, también presentan una gran variedad de mecanismos participativos. En los tres casos la demanda ciudadana fue clave para su emergencia, incluso en el uruguayo donde una amplia movilización ciudadana respaldó las reformas implementadas por el partido gobernante a nivel local –Frente Amplio (FA)–. Por el contrario, en Colombia y Venezuela, los gobiernos nacionales tuvieron un rol más determinante en la apertura de espacios institucionales. Con orientaciones políticas opuestas, en ambos casos la creación de instituciones

participativas fue promovida a partir de la sanción de nuevas constituciones (1991 y 1999, respectivamente) dando cuenta de un proceso de implementación *top-down* con cierto grado de contradicción al determinar “desde arriba” las formas de promoción del empoderamiento ciudadano. A su vez, la creación por decreto de mecanismos de participación (facilitado en ambos casos por la coincidencia de color político a nivel local y nacional) resalta la ausencia de consenso local para estos espacios. Esto se tradujo más tarde en debilidad institucional; al producirse cambios de gobierno en ambas ciudades los mecanismos sufrieron transformaciones notables. Por el contrario, en Montevideo, la ciudad tuvo más autonomía para decidir sus instituciones participativas al ser el FA, con el gobierno nacional en manos de un partido opositor, el que promovió las reformas locales. A su vez, la ciudad fortaleció aún más su autonomía al ser homologada más tarde (durante el gobierno nacional del FA) al resto de las unidades territoriales del país.

El *quién* de los mecanismos de participación ciudadana y su alcance en términos de incidencia en las decisiones de gobierno (si son vinculantes o no) también revela elementos importantes a tener en cuenta. En muchos casos la participación no es abierta a todos los ciudadanos sino que está dirigida a ciertas organizaciones sociales que acceden a estos espacios por mecanismos complejos como en el caso de los Consejos de Planeación Local en Bogotá o el Plan Urbano Ambiental en Buenos Aires, que requiere de registro previo. En Montevideo y la ciudad de Buenos Aires, si bien los consejos vecinales son abiertos a toda la comunidad,

sus alcances son limitados por el propio diseño institucional, que les asigna un carácter consultivo.

Por otro lado, las 117 experiencias argentinas analizadas en el trabajo ya mencionado, nos indican que a pesar de que las convocatorias pueden ser a ciudadanos en general, los participantes que están al tanto de estos mecanismos y que acceden a ellos son mayormente los que se agrupan en asociaciones preexistentes del tipo organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, asociaciones religiosas, barriales, etc. Esto redundaría en una desventaja para quienes participan de forma individual y sin experiencia previa en la elaboración y debate de propuestas.

REFLEXIONES FINALES

El desarrollo hasta aquí expuesto no pretende ser exhaustivo sino ofrecer elementos para la discusión de algunas lecciones que emergen de la revisión de las virtudes y limitaciones de la PCI. La literatura especializada y el cúmulo de experiencias desarrolladas ha dejado en claro que, en primer lugar, para que estos espacios de deliberación, encuentro y decisión de los ciudadanos sean posibles, es necesario un diseño institucional resistente a los vaivenes de la contienda política estableciendo reglas de funcionamiento claras y democráticas, así como la asignación de los recursos necesarios y las responsabilidades respecto de su aplicación y desarrollo. Por otro lado, y en segundo término, la experiencia también demuestra que para potenciar las virtudes y corregir los vicios de cada modelo se requiere de un análisis históricamente situado que contemple las

tensiones y los actores sociales que dan forma, promueven o limitan los alcances de la PCI. Como ya hemos mencionado, la mera existencia de foros de debate no garantiza un proceso realmente participativo; en muchos casos la rutinización de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las administraciones o por la apropiación que de ellos hacen algunos actores sociales, tiende a desvirtuar el espíritu original con el que fueron creados; se vacían de contenido o se convierten en mecanismos de legitimación de políticas públicas de los gobiernos de turno. Debemos recordar el carácter político (y social) de los mecanismos de participación y volver a plantearnos su finalidad. En tercer lugar, y nuevamente, una clave de lectura para este aprendizaje se desprende de la mirada históricamente situada que propusimos más arriba. El contexto de fuerte fragmentación política en que emerge la PCI nos ha hecho olvidar la capacidad de los movimientos sociales y los partidos políticos de reconocer, viabilizar y articular las necesidades de la ciudadanía porque hemos olvidado también que son vehículos de la soberanía popular. Esto fue lo característico de las primeras experiencias participativas en Brasil; propuestas por la línea partidaria del movimiento de los trabajadores, emergieron con el objetivo de devolver a la ciudadanía su capacidad de incidir de manera directa sobre lo público, lo político, lo social. La determinante obsesión neoliberal de separar lo público y lo político a fines del siglo pasado, tuvo un impacto moral y cultural sobre las formas de hacer y pensar la política, apartando a los actores colectivos de los centros de decisión de lo público. Esto nos ha llevado a opacar su capacidad de

agenciar demandas y coordinar voluntades y ha cristalizado en diseños institucionales más dedicados a “profesionalizar” la política que a acercarla a los ciudadanos.

En cuarto lugar, es necesario reconocer que para que los mecanismos de PCI posibiliten un real fortalecimiento de la democracia y nutran de legitimidad al sistema representativo deben dar lugar a decisiones colectivas y razonadas sobre asuntos públicos realmente sustanciales. No pretendemos negar la incidencia que han tenido y tienen sobre muchos aspectos de la vida de las ciudades, pero no debemos reducir la participación a una simple elección de un nombre de una plazoleta pública o de la comida más votada por los ciudadanos para que se cocine en la feria gastronómica de una metrópoli latinoamericana. Y mucho menos, cuando en buena parte de las ciudades de la región, altos porcentajes de la población viven en situaciones de desigualdad social y pobreza.

Por último, una lección común al variado y rico mapa de experiencias de PCI en América Latina revela la enorme capacidad pedagógica de los espacios de deliberación y participación; estos inciden en la percepción que los ciudadanos tienen sobre las administraciones y la gestión de lo público generando una nueva cultura política y, al mismo tiempo, modifican, amplían e incorporan prácticas y habilidades que hacen a su empoderamiento como sujetos de derecho y sujetos políticos. Esta potencialidad contribuye al fortalecimiento de la democracia al traducirla en experiencias cotidianas y capacidades políticas. Por tanto, creemos que es momento de volver a preguntarnos y definir colectiva-

mente la finalidad de la PCI, ¿permite a los gobernados incidir sobre lo público?, ¿ayudan a mejorar su calidad de vida? Si bien muchas experiencias se han desviado de estos objetivos, abrirlas a las organizaciones sociales y políticas puede devolverles su capacidad de resolver lo cotidiano sin despojarlo de su sentido político y social.

MICAELA FERNANDA MOREIRA es becaria doctoral por la Universidad Nacional de Avellaneda y el CONICET y magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por la Universidad de San Martín

(Argentina) y Georgetown University (EE UU). Sus principales líneas de investigación son participación ciudadana y política; cultura política y movimientos sociales.

CECILIA SCHNEIDER es profesora investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina y doctora en Teoría Social y Política de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (España). Sus principales líneas de investigación son participación ciudadana y política; cultura política; estudios sobre la democracia, diseño y análisis de políticas públicas y políticas sociales.